

# Acceso a documentos de identificación de los colombianos solicitantes de refugio: el papel de los consulados en los Estados de acogida



POR Marjorie Andrea González Ramírez

*Segundo Secretario de Relaciones Exteriores perteneciente a la carrera diplomática y consular de Colombia. Actualmente ejerce funciones como Cónsul de Segunda en el Consulado de Colombia en Calgary, Canadá. Abogada de la Universidad Surcolombiana de Neiva, con Maestría en Derecho de la Universidad Externado de Colombia y Maestría en Development Management de la Universidad Ruhr de Bochum, Alemania, con amplia experiencia en temas de derechos humanos, migración forzada y asuntos ambientales.*

Una de las funciones consulares contemplada en la Convención de Viena de Relaciones Consulares de 1963 es la de actuar en calidad de funcionario de registro civil (United Nations, 2005). Estos servicios se deben brindar a los connacionales en el exterior y no incluyen excepciones, en virtud de su estatus, por lo que se entiende que cobijan a solicitantes de refugio en el Estado receptor.

Sobre este respecto, se encuentra una referencia en el Manual y Directrices sobre

procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado producida por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), publicado por primera vez en 1979 y actualizado en 2012 y 2019, el cual, en su parágrafo 121, establece que la adquisición de documentos ante autoridades nacionales, no se entiende como una renuncia a la solicitud de protección internacional<sup>1</sup>. Referencia que exceptúa la solicitud y expedición de

pasaportes, lo que en cambio se entiende como una presunción de hecho de no querer acogerse a la protección del Estado receptor, presunción que, en ausencia de prueba en contrario, aplica en los casos de cesación de la condición de refugiados<sup>2</sup> (Immigration and Refugee Board of Canada, Legal Services, 2020).

Esto es de relevancia para el ejercicio de las funciones consulares, máxime si se miran las cifras crecientes de colombianos que cruzan las fronteras en búsqueda de protección internacional, lo cual se refleja en el informe de tendencias globales de 2022 de acnur, que reza que, de las 2,6 millones de solicitudes de refugio generadas entre 2021 y 2022 en el mundo, 1,4 millones fueron realizadas por personas provenientes de solo 10 países, entre esos, Colombia, con 90.500 aplicaciones<sup>3</sup>. (unhcr, 2022) Los movimientos masivos de personas, incluidas personas de nacionalidad colombiana, hacia Norteamérica que intentan ingresar a Estados Unidos y Canadá para solicitar refugio a través de puertos oficiales y pasos irregulares han sido ampliamente divulgados en los últimos meses, a través de medios de comunicación internacionales, y son monitoreados por autoridades gubernamentales, razón por la que dichos Estados tomaron recientemente importantes decisiones como respuesta al alto flujo de movimientos migratorios hacia sus fronteras. Por citar un ejemplo, 2.404 colombianos solicitaron refugio en Canadá en los primeros tres meses del 2022<sup>4</sup>, cifra que es superada por Haití, México, Turquía, con 3.989, 3.900 y 3.304

casos, respectivamente (Immigration and Refugee Board of Canada, 2020).

En este sentido, el gobierno canadiense tomó la decisión de cerrar el paso fronterizo irregular, denominado la calle Roxham<sup>5</sup>, ubicado entre la Provincia de Quebec y el estado de Nueva York, en Estados Unidos, que fue por muchos años el paso de miles de personas de todas las nacionalidades para solicitar protección a lado y lado de la frontera (Government of Canada, s.f./b). Esta medida fue complementada con los cambios al Acuerdo de Tercer País Seguro entre Estados Unidos y Canadá que extendieron su implementación en toda la frontera terrestre, incluidos los pasos de agua internos, que permitirán la devolución de personas con intención de solicitar refugio al último país seguro visitado (Estados Unidos o Canadá), ya que, al haber ingresado al país a través de pasos irregulares no son elegibles para hacer esta solicitud. (Government of Canada, s.f./a) Por su parte, el gobierno de los Estados Unidos inició la implementación del título 8 en reemplazo del título 4<sup>6</sup>.

Una vez las personas ingresan al país, en el caso de Canadá, la autoridad para asuntos migratorios, Immigration Refugee Board of Canada, exige que, para hacer una solicitud se debe presentar evidencia de la identidad de la persona. Al momento de presentar la solicitud y al entenderse las difíciles circunstancias que atraviesan los solicitantes de refugio durante el largo viaje, se admiten copias en alta calidad o los documentos originales, sin que esto exima a los solicitantes de proveer los originales cuando la autoridad los solicite

y en todo caso durante la audiencia de determinación de su estatus (Immigration and Refugee Board of Canada, s.f./a).

Por lo anterior, y en aras de atender los requerimientos de las autoridades migratorias del Estado de acogida, por ejemplo, en Canadá, algunos colombianos se ven abocados a acudir a los consulados con el fin de solicitar la emisión de documentos de identidad, como duplicados de cédulas, tarjetas de identidad y copias de registros civiles para presentar ante dicha autoridad migratoria y satisfacer así el requisito de plena identidad. Casos de este tipo se conocen en el marco de la práctica consular diaria, aclarando que no se cuenta con estadística alguna, teniendo en cuenta la confidencialidad y protección de datos. En algunos casos, los funcionarios consulares se enteran de su proceso de solicitud de refugio por inferencias implícitas de los connacionales o por los comentarios realizados sobre la forma como perdieron sus documentos, que van desde la confiscación de los mismos por parte de autoridades extranjeras hasta la pérdida o el hurto de las pertenencias.

Es de aclarar que, al ser la asistencia consular un deber de los consulados, complementada con las funciones de registro civil mencionadas al principio de este documento, y al ser los solicitantes de refugio no necesariamente perseguidos por actores estatales<sup>7</sup>, la prestación de servicios consulares a estas personas en algunas oficinas consulares es una constante, por la necesidad de duplicados o copias de documentos de identificación, siempre y cuando el Estado de acogida no contemple

una prohibición expresa de comunicación con las autoridades del país de origen o que interprete este acercamiento al consulado como una renuncia a su solicitud de protección internacional.

Es importante señalar que, aunque particularmente en Canadá los solicitantes de refugio cuentan con servicios de asistencia social básicos durante la recepción y estadía en el país, mientras las autoridades competentes migratorias y judiciales resuelven sus casos, en todo caso los connacionales cuentan con pocos recursos económicos para cubrir gastos como los de emisión de documentos colombianos de identificación, máxime si se encuentran en ciudades distintas a las de las sedes consulares, siendo en muchos casos familias numerosas.

El acceso a documentos de identidad en esta primera etapa del proceso de solicitud de protección internacional no es asunto menor para los solicitantes. Por la situación de vulnerabilidad de algunos connacionales indocumentados, los consulados juegan un papel importante como encargados de proveer servicios de registro civil en el extranjero, al ser la única autoridad colombiana en atender estos casos. La organización Centre of Excellence for Civil Registration and Vital Statistics (CRVS) systems señala algunas razones por las que los documentos de identidad y de registro civil son de importancia para los solicitantes de asilo, entre las que se resaltan: retrasos y rechazos en sus solicitudes de refugio en el país de acogida; riesgo de que las familias sean separadas, por la imposibilidad de demostrar el

parentesco con documentos de registro civil; restricción al acceso de servicios básicos en los puntos de tránsito o llegada, así como la dificultad de presentarse ante puertos oficiales de migración (Centre of Excellence for CRVS Systems, s.f.).

La importancia de contar con medidas diferenciales por parte de los consulados para atender las situaciones de falta de documentos de identidad de connacionales solicitantes de refugio es respaldada por el Pacto Global para los Refugiados, adoptado por la Asamblea General de Naciones Unidas en 2018 y su antecedente la Declaración de Nueva York de 2016. En dicho documento se reafirma la necesidad de brindar una respuesta integral a la situación de migración forzada en el mundo, lo que exige la coordinación de diferentes actores. En el caso específico del acceso a documentos de identidad, en el anexo I, acápite de recepción y admisión, literales f e i, se resalta la necesidad de trabajar para asegurar el acceso a documentos de registro civil para refugiados, tarea que, aunque está principalmente en cabeza del Estado receptor (unhcr, 2018), llama a la reflexión sobre la necesidad de la participación del Estado de origen en cuanto a la emisión de copias o duplicados de documentos de identidad cuando sea necesario, sin que esto implique una violación de la voluntariedad y confidencialidad o una interferencia en asuntos internos, pues lo que se busca es garantizar el acceso del derecho a la identificación de los connacionales sin discriminación alguna.

Al respecto, se debe hacer claridad sobre la práctica de algunos Estados, como

Argentina, Costa Rica, El Salvador, México, Nicaragua y Uruguay, que han tomado medidas para garantizar la seguridad y acceso al sistema de protección de refugio (acnur, s.f.)<sup>8</sup>. Mientras todos los países mencionados cuentan con disposiciones legales que incorporan el principio de confidencialidad de la información de los solicitantes, así como la obligación de la autoridades del Estado receptor de no compartir información de las solicitudes de refugio con las autoridades diplomáticas o consulares del país de origen del solicitante, a menos que medie autorización expresa, algunos, como Argentina<sup>9</sup>, Costa Rica<sup>10</sup> y México<sup>11</sup> permiten que los solicitantes de refugio se acojan al derecho a no solicitar apoyo de las autoridades del gobierno de su país de origen para la obtención de documentos relacionados con su registro civil.

Sin embargo, teniendo en cuenta que no todos los sistemas jurídicos cuentan con disposiciones que eximan a los solicitantes de refugio de presentar sus documentos de identificación originales o en duplicados, y al necesitar por ello en ocasiones los connacionales acudir a los consulados para la emisión de los mismos para poder continuar con su proceso de solicitud de refugio, surge la necesidad de que en el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia se construya un protocolo para atender estos casos y que los consulados cuenten con líneas de instrucciones unificadas en torno al tema. Es de resaltar que las medidas diferenciales sobre el particular requerirán del concurso de la Registraduría Nacional del Estado Civil,



Foro global para refugiados, 17 de diciembre de 2019. Ginebra, Suiza.  
Foto: Margarita Manjarrez.

como entidad encargada del registro civil en Colombia. Dentro de las disposiciones para dicho protocolo se sugieren las siguientes:


- Los consulados deben contar con información actualizada y oficial respecto del procedimiento y requisitos en el marco de las solicitudes de refugio en el Estado receptor, específicamente sobre la obligatoriedad de presentar documentos de identidad (originales o copias) por parte de los solicitantes. Para esto se puede hacer reuniones o mesas de trabajo informativas, con las autoridades migratorias encargadas de dichos procesos, junto a acnur, respetando el derecho

a la confidencialidad y voluntariedad de los solicitantes de refugio y la no interferencia en asuntos internos.

- Ofrecer la opción de acceso a dichas copias y duplicados en línea, sin que los connacionales tengan que acercarse al consulado, ya porque no puedan o porque no quieran hacerlo, para lo cual es importante que la Registraduría amplíe el desarrollo de su aplicativo de trámites virtuales de duplicados para que los colombianos en el exterior puedan acceder sin mayores barreras a dicha herramienta. En ese mismo sentido, brindar la posibilidad de un aplicativo para acceder a las copias de registros civiles independientemente de la oficina expedidora. Actualmente, a los consulados solo les es posible expedir copias de registros civiles que se hayan emitido en los consulados y que, por ende, se encuentren alojados en el Sistema Integral de Atención de Trámites (sitac).
- Crear alianzas con acnur u organizaciones no gubernamentales acreditadas en el Estado receptor con funciones de asistencia a refugiados, para que las solicitudes de servicios consulares se puedan realizar a través de estas organizaciones, ya porque los connacionales no puedan acceder a los servicios en línea o sin comparecer o porque no quieran acercarse a la sede consular por motivos de seguridad.
- Como medida diferencial, y cuando las circunstancias económicas le impidan al connacional pagar estos servicios, la Registraduría debería contemplar la inclusión de los solicitantes de refugio como

una población exenta del pago por duplicado de cédula y tarjeta de identidad, así como de las copias de registros civiles. Es importante indicar que esta medida aplica para colombianos incluidos en el Registro Único de Víctimas (RUV) y se hace efectiva por una sola vez; sin embargo, no todos los solicitantes de refugio hacen parte del RUV.

La anterior no es una lista exhaustiva de las medidas contempladas en un protocolo

para atender la necesidad de documentos de identidad de connacionales solicitantes de refugio en el Estado receptor, pero sí es un punto de partida para discutir el papel de los consulados en el manejo de estos casos, que requieren de la participación y compromiso de la Registraduría, como entidad encargada del registro civil en el país, que debe observar los principios de voluntariedad, confidencialidad y no intervención en asuntos internos. 

## Notas

---

1. Parágrafo 121. “Al determinar si en tales circunstancias una persona pierde la condición de refugiado, hay que distinguir entre el hecho de recurrir efectivamente de nuevo a la protección del país de la nacionalidad y los contactos ocasionales e incidentales con las autoridades nacionales. Si un refugiado solicita y obtiene un pasaporte nacional o su renovación, se presumirá, salvo prueba en contrario, que tiene la intención de acogerse a la protección del país de su nacionalidad. Por el contrario, el hecho de obtener de las autoridades nacionales documentos – tales como certificados de nacimiento o de matrimonio o servicios análogos, que también tendrían que solicitar los no nacionales, no puede equipararse al hecho de acogerse de nuevo a la protección del país de la nacionalidad” (unhcr, 2019).
2. Las cortes canadienses han aplicado las interpretaciones del Handbook en su jurisprudencia sobre cesación de la condición del estatus de refugiado en los casos que se refieren al parágrafo 108(1)(a) de IRPA sobre reavailment, entendiendo que, aunque dicho documento no es vinculante, sí provee una orientación autorizada sobre el significado de ese concepto. Caso *Kuoch, Bun Chou v. M.C.I.* (F.C. no. IMM-7600-14.) en *Interpretation of Convention Refugee and Person in Need of Protection in the Case Law*, chapter 12, 12-9.
3. Los diez países son, en orden de mayor a menor número de aplicaciones, los siguientes: Venezuela, Afganistán, Cuba, Nicaragua, Ucrania, Siria, Colombia, Honduras, Haití, Turquía (unhcr, 2022, p. 31).
4. Solicitudes de refugio en Canadá por país de persecución (Colombia) en el marco del nuevo sistema: 2022: 4.997 casos; 2021: 1.620 casos; 2020: 1.025 casos; 2019: 3.197 casos; 2018: 2.582 casos; 2017: 1.321 casos; 2016: 820 casos; 2015: 711 casos; 2014: 584 casos; 2013: 597 casos.
5. Cubrimiento periodístico del cierre de la calle Roxham en Maratta (2023).
6. La implementación del título 8 implica cambios como la forma y lugar de procesamiento de solicitudes de refugio acudiendo a centros de procesamiento regional, entre otros. Para mayor información, véase: *Secretary Mayorkas and Secretary of State Blinken Remarks at a Press Conference on New Regional Migration Management Measures en Homeland Security* (2023).
7. Según la Convención sobre Refugiados de 1951, artículo 1, una persona refugiada es aquella que, debido a temores fundados de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, busque protección internacional porque no pueda o no quiera acogerse a la protección del país de su nacionalidad. Véase acnur (1951).
8. Buena práctica 15: no comunicación con el país de origen del solicitante. Cuadro 21.
9. Honorable Congreso de la Nación Argentina, Ley 26.165. Ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado. Artículo 17.- “Cuando para el ejercicio de sus derechos y obligaciones el refugiado debiera, en circunstancias normales, solicitar los servicios consulares de su país de nacionalidad o residencia habitual para la obtención de documentos, certificación o acreditación de su estado civil, títulos y demás actos administrativos, las autoridades competentes tomarán las medidas oportunas para asistir al refugiado, respetando su derecho a no solicitar asistencia de las autoridades del gobierno de su país de nacionalidad o residencia habitual”.

10. Presidencia de la República y el Ministerio de Gobernación y Policía de Costa Rica. Reglamento de Personas Refugiadas No. 36831. La Gaceta, 28 de septiembre de 2011. Artículo 90.- “En virtud del artículo 7º de este Reglamento, en lo relativo a la ayuda administrativa, las autoridades migratorias competentes respetarán el derecho de la persona refugiada a no solicitar asistencia de las autoridades del gobierno de su país de origen para la obtención de documentos oficiales tales como certificaciones de nacimiento, estado civil, antecedentes penales, estudios académicos y demás actos administrativos, en el caso en que el país de origen no cuente con protocolos facultativos suscritos por el estado costarricense. En caso de surgir duda en cuanto a la validez o veracidad de la documentación aportada, se procederá a solicitar a la persona refugiada que presente documentación adicional”.
11. Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión – Estados Unidos Mexicanos. Ley sobre refugiados, protección complementaria y asilo político. Última reforma publicada DOF 18-02-2022. Ley sobre refugiados, protección complementaria y asilo político. Artículo 57: “Cuando para el ejercicio de sus derechos y obligaciones el refugiado requiera de los servicios consulares de su país de origen para la obtención de documentos, certificación o acreditación de su estado civil, títulos y demás actos administrativos, las autoridades competentes tomarán las medidas oportunas para apoyar al refugiado respetando su derecho a no solicitar apoyo de las autoridades del gobierno de su país de origen incluyendo la posibilidad de no solicitar la apostilla o legalización de documentos de conformidad con las disposiciones aplicables”.

## Referencias

---

- ACNUR (1951). Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951. <https://www.acnur.org/media/convencion-sobre-el-estatuto-de-los-refugiados-de-1951>
- ACNUR – Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (s.f.). Buenas prácticas. <https://www.acnur.org/buenas-practicas>
- Centre of Excellence for CRVS Systems (s.f.). Refugees are more vulnerable without civil registration and ID. How can we help? <https://crvssystem.ca/blog/refugees-are-more-vulnerable-without-civil-registration-and-id-how-can-we-help>
- Government of Canada (s.f./a). Final Text of the Safe Third Country Agreement. <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/corporate/mandate/policies-operational-instructions-agreements/agreements/safe-third-country-agreement/final-text.html>
- Government of Canada (s.f./b). Irregular border crossings – What is Canada doing? <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/news/2018/07/irregular-border-crossings-what-is-canada-doing.html>
- Homeland Security (2023). Secretary Mayorkas and Secretary of State Blinken Remarks at a Press Conference on New Regional Migration Management Measure. Consultado: 28/06/2023. <https://www.dhs.gov/news/2023/04/28/secretary-mayorkas-and-secretary-state-blinken-remarks-press-conference-april-27>. Visitado 28/06/2023
- Immigration and Refugee Board of Canada (s.f./a). Claiming refugee protection – 3. Gathering and submitting evidence. <https://irb.gc.ca/en/applying-refugee-protection/Pages/index3.aspx>
- Immigration and Refugee Board of Canada (s.f./b). Refugee claims statistics. <https://irb.gc.ca/en/statistics/protection/Pages/index.aspx>
- Immigration and Refugee Board of Canada (2020). Interpretation of Convention Refugee and Person in Need of Protection in the Case Law. Chapter 12: Applications to cease refugee protection. <https://irb.gc.ca/en/legal-policy/legal-concepts/Pages/RefDef.aspx>
- Maratta, A. S. (2023). Roxham Road is now closed. Advocates call the move ‘rushed,’ ‘inhumane’. Global News. <https://globalnews.ca/news/9578700/roxham-road-border-deal-closed/>
- United Nations (2005). Viena Convention on Consular Relations 1963. Treaty Series, 596, 261. [https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/9\\_2\\_1963.pdf](https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/9_2_1963.pdf)
- UNHCR – United Nations High Commissioner for Refugees (2018). Global Compact on Refugees. Booklet. <https://www.unhcr.org/media/global-compact-refugees-booklet>
- UNHCR – United Nations High Commissioner for Refugees (2022). Global Trends Report 2022. <https://www.unhcr.org/global-trends-report-2022> página visitada (2023, 06 30).
- UNHCR – United Nations High Commissioner for Refugees (2019). Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees. <https://www.unhcr.org/media/handbook-procedures-and-criteria-determining-refugee-status-under-1951-convention-and-1967>

## Legislación y normatividad

---

- Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Union - Estados Unidos Mexicanos. Ley sobre refugiados, protección complementaria y asilo político. Última reforma publicada DOF 18-02-2022. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LRPCAP.pdf>
- Honorable Congreso de la Nación Argentina. Ley 26.165. Ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado, 8 de noviembre de 2006. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2006/4658.pdf>
- Presidencia de la República y el Ministerio de Gobernación y Policía de Costa Rica. Reglamento de Personas Refugiadas No. 36831. La Gaceta, 28 de septiembre de 2011. [https://www.imprentanacional.go.cr/pub/2011/11/01/COMP\\_01\\_11\\_2011.html](https://www.imprentanacional.go.cr/pub/2011/11/01/COMP_01_11_2011.html)